

Dictamen n.º: **410/25**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Alteración de Términos Municipales**
Aprobación: **29.07.2025**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de julio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo y el artículo 18.3.a) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en relación a la alteración de los términos municipales de los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid, a consecuencia de lo dispuesto en el Pacto Regional por la Cañada Real Galiana.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, mediante escrito de 20 de junio de 2025, con registro de entrada en este órgano el día 23 del mismo mes, se formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora por trámite ordinario y corresponde su estudio y ponencia, en virtud de reparto de asuntos, a la letrada Vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y

firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de julio de 2025.

Reputando el expediente remitido inicialmente incompleto, se solicitó su complemento mediante oficio de 4 de julio de 2025, en el que se solicitaba la adición del proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprobaría la alteración de los términos municipales, conforme a las previsiones del artículo 16 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, a efectos de emitir el preceptivo dictamen.

El día 17 de julio siguiente, se recibió en esta Comisión Jurídica Asesora la documentación requerida, junto con un oficio suscrito el 10 de julio, por el director general de Reequilibrio Territorial, efectuando determinadas precisiones y aclaraciones.

La documentación remitida, adecuadamente numerada y foliada, ya sí se considera suficiente.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto aprobar la alteración de los términos municipales de los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid.

La modificación de los términos municipales resulta de lo dispuesto en el anexo V del Pacto Regional por la Cañada Real Galiana, en adelante el “Pacto Regional”, que contiene una propuesta de modificación de términos municipales entre los ayuntamientos referidos, en el ámbito de los sectores 3, 4 y 5 de la Cañada Real Galiana, desarrollado el 30 de enero de 2019 por ambos ayuntamientos, al suscribir un “*Protocolo General de Actuación para la redelimitación de sus términos municipales y para la protección del territorio previo al cambio de los límites municipales*”, de conformidad con lo previamente acordado en el Pacto Regional.

Adicionalmente, a propuesta de 5 de noviembre de 2021, del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, se planteó la adicional incorporación al municipio de Rivas Vaciamadrid de un conjunto de parcelas, para así garantizar un acceso desde la vía de servicio de la A-3 a un futuro cementerio municipal, a desarrollar al sur de la citada autopista, con sustento en un informe emitido por el Área de Ciudad Sostenible del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, que indicaba que, como consecuencia de la modificación de los términos municipales en cumplimiento del Pacto Regional pasaría a formar parte del término municipal de Madrid un suelo de 158.236 m² de superficie, patrimonio público del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, destinado a equipamientos, obtenido en la gestión urbanística del Sector PP-B "Cristo de Rivas", siendo ésta la justificación para replantear las previsiones sobre la ubicación del nuevo cementerio municipal.

Esta solicitud fue aceptada mediante respuesta del delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano de 20 de diciembre de 2021, concretando la anterior propuesta de Rivas Vaciamadrid, conforme a los trabajos de topografía realizados por el Ayuntamiento de Madrid.

Con fecha 11 de enero de 2022, el alcalde de Rivas Vaciamadrid, mediante carta dirigida al delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, también dio su conformidad a la delimitación realizada, de acuerdo a dichos trabajos topográficos.

En virtud de todo ello, se inició un nuevo expediente en el Ayuntamiento de Madrid, con número 135/2022/00627, para la redelimitación de los términos municipales según ese último trazado, acordado por ambos municipios, que es el que determina la solicitud del presente dictamen.

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Documentación procedente del Ayuntamiento de Madrid. En la misma se incluye:

a) Resolución de 8 de marzo de 2022, de la directora general de Planificación Estratégica del Ayuntamiento de Madrid, acordando la incoación de un nuevo expediente, con objeto de ampliar el ámbito objeto del acuerdo de alteración de los términos municipales previsto en el Pacto Regional y desarrollado en el Protocolo General de actuación entre el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid para el impulso de la redelimitación de sus términos municipales, de 30 de enero de 2019, a solicitud del alcalde de Rivas-Vaciamadrid de 5 de noviembre de 2021, aceptada por el delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid, el 29 de noviembre de 2021.

En dicha resolución se solicitaba a la Comunidad de Madrid el inicio del expediente de alteración de los términos municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1, letra a), de la Ley 2/2003 de 11 de marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid y el artículo 9.1, letra a), del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

b) Informe técnico para la alteración del límite de los términos municipales de Madrid y Rivas Vaciamadrid, suscrito por el subdirector general de Innovación e Información Urbana y la directora general de Planificación Estratégica del Ayuntamiento de Madrid, de 10 de marzo de 2022, que incluye una relación de las coordenadas de delimitación completa.

c) Oficio justificativo, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, dirigido a la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración, de la Vicealcaldía, interesando la información precisa

para poder redactar un informe en el que ambos ayuntamientos establecieran las razones de oportunidad para llevar a cabo la segregación mutua, señalando tanto razones que deriven del Pacto Regional, como razones de índole urbanística y de ordenación territorial o de naturaleza económica, y una memoria justificativa en la que se concluyera que la alteración no produce desequilibrios financieros.

En su virtud, se interesaba que, por el Distrito de Vicálvaro, al ser el directamente afectado, se emitiera informe indicativo del número de empadronados en las zonas a ceder al término municipal de Rivas y del número de expedientes de disciplina urbanística -sancionadores o de restauración de la legalidad urbanística-, en las zonas a ceder.

d) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, dirigida a la Agencia Tributaria de Madrid, solicitando información sobre la incidencia de la cesión de terrenos proyectada sobre los impuestos municipales y los ingresos no tributarios; indicación del valor catastral de los bienes de naturaleza urbana y rústica de los terrenos objeto de cesión; de los ingresos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago; del importe de los ingresos en las zonas a ceder por la participación de los tributos del Estado y de cualquier otro dato económico que se estimara relevante.

e) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, dirigida a la Dirección General de la Edificación, solicitando el detalle de los expedientes de disciplina urbanística -sancionadores o de restauración de la legalidad urbanística: ordenes de ejecución y de demolición-, en las zonas a ceder.

f) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano,

dirigida a la Dirección General de Gestión del Patrimonio, interesando información sobre las obras y equipamientos existentes o previstos en la zona a ceder y la relación de bienes y derechos patrimoniales afectados.

g) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano y dirigida a la Dirección General de Gestión del Desarrollo Urbano, solicitando informe sobre la existencia de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo afectados.

h) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, dirigida a la coordinadora del distrito de Vicálvaro, interesando informe indicativo del número de empadronados en las zonas a ceder al término municipal de Rivas y del número de expedientes de disciplina urbanística en trámite -sancionadores o de restauración de la legalidad urbanística-, en las zonas a ceder.

i) Oficio justificado, de 9 de marzo de 2022, suscrito por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, dirigida a la Dirección General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social, interesando la emisión de un informe sobre el coste de la prestación del servicio de Atención Primaria, emergencia social o intervención comunitaria, en la zona objeto de cesión.

Los informes solicitados se emitieron y en virtud de sus conclusiones, la directora general de Planificación Estratégica propuso con fecha 18 de octubre de 2024, someter el expediente de iniciación de la alteración de los términos municipales de Madrid y Rivas Vaciamadrid al trámite de información pública, por tramite de un mes, mediante inserción en el BOCAM y en un periódico de los de mayor difusión, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.1.c) de la Ley 2 /2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en su sesión de 24 de octubre de 2024, adoptó, entre otros, el acuerdo por el que se sometió el expediente de solicitud de iniciación de alteración del término municipal de Madrid y Rivas Vaciamadrid al trámite de información pública.

Consta seguidamente un informe-propuesta, de 6 de febrero de 2025, suscrito conjuntamente por la directora general de Planificación Estratégica y por el coordinador general de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, proponiendo aprobar inicialmente la solicitud de alteración de los términos municipales de Madrid y Rivas Vaciamadrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 d) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid y remitir el expediente a la consejería competente en materia de Régimen Local de la Comunidad de Madrid, para que proceda, previa tramitación del correspondiente procedimiento, a elevar al Consejo de Gobierno la aprobación definitiva de la alteración de los términos municipales, conforme al artículo 16.1 f) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo.

A propuesta del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, del Ayuntamiento de Madrid, el Pleno municipal del 25 de febrero de 2025, acordó aprobar por mayoría absoluta, la indicada propuesta.

El 19 de marzo de 2025, se remitió el expediente a la consejería competente en materia de Régimen Local de la Comunidad de Madrid, para que procediera, previos los trámites pertinentes a elevar al Consejo de Gobierno la aprobación definitiva de la alteración de los términos municipales, conforme al artículo 16.1 f) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo.

2.- Documentación procedente del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid. Entre la misma se incluye:

- Impreso de solicitud dirigida a la Subdirección General de Asistencia a Municipios, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 10 de abril de 2025, solicitando que se iniciara el procedimiento para la aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid, de la alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid, adjuntando:

a) la Resolución de la alcaldesa de Rivas Vaciamadrid, de 14 de mayo de 2024, disponiendo iniciar el expediente administrativo para acordar con el Ayuntamiento de Madrid la alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid, consistente en una doble y mutua segregación y agregación de terrenos, para dar cumplimiento a la propuesta incluida en el Anexo V del Pacto Regional; el Protocolo General de Actuación para la redelimitación de sus términos municipales y para la protección del territorio previo al cambio de los límites municipales, suscrito entre los Ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid de fecha 30 de enero de 2019 y el levantamiento topográfico de linderos de las parcelas afectas realizado por el Ayuntamiento de Madrid entre el 21 y el 23 de noviembre de 2021, estudiado por los servicios técnicos de ambos ayuntamientos.

b) Informe suscrito por el jefe del Servicio de Hacienda, del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, justificativo de la solvencia económica de la propuesta del expediente que se está tramitando, de cambio de lindes entre el Ayuntamiento de Madrid y el de Rivas Vaciamadrid, que concluye que: *“A la vista de lo anteriormente expuesto y los informes anteriormente emitidos por esta Jefatura, salvo superior criterio, se considera que los ingresos que se dejarían de percibir por la posible modificación del término municipal, por intercambio con el municipio de Madrid, al representar un 0,00169 por ciento del total de los ingresos previstos, no mermarían la solvencia del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid en perjuicio de sus acreedores”*.

c) Informe favorable a la aprobación de la solicitud a la Comunidad de Madrid del inicio del expediente para la alteración de los términos municipales entre los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid, suscrito por la Secretaría General del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, justificativo de la concurrencia de los requisitos legales para la alteración de límites municipales propuesta, que analiza los antecedentes, la delimitación geográfica que se propone y su motivación, así como la legislación aplicable, de fecha 8 de octubre de 2024.

d) Certificación expedida por el secretario general del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, de que el ayuntamiento, en Pleno de 4 de noviembre de 2024, acordó someter el expediente de solicitud de inicio del procedimiento de alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid al trámite de Información Pública establecido en el artículo 16 de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, por el plazo de un mes, mediante inserción de anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en un periódico de los de mayor difusión, así como en el Tablón de Anuncios Municipal, para que en el plazo establecido pudieran los interesados presentar las alegaciones que estimasen oportunas, así como notificar el acuerdo al Ayuntamiento de Madrid y a la Consejería de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

e) Acreditación de las publicaciones efectuadas, en el BOCM y el resto de las requeridas.

f) Certificación expedida por el secretario general del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, de que durante el plazo legalmente establecido no se habían presentado reclamaciones y/o alegaciones a la propuesta de modificación de los términos municipales.

g) Certificación expedida por el secretario general del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, de que el ayuntamiento, en Pleno de 28 de febrero

de 2025, acordó por mayoría absoluta de sus miembros aprobar la solicitud de alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid a la consejería competente en materia de Régimen Local de la Comunidad de Madrid, para que proceda, previa tramitación del correspondiente procedimiento, a elevar al Consejo de Gobierno la aprobación definitiva de la alteración de términos municipales de Madrid y Rivas Vaciamadrid, conforme al artículo 16.1 f) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo.

3.- Informe propuesta del Área de Asistencia Jurídica, Letrada y Régimen Jurídico Local, de 11 abril de 2025, proponiendo la incoación y suspensión de la tramitación del expediente de alteración de términos municipales de los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid.

4.- Resolución de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de 11 de abril de 2025, de incoación y suspensión de la tramitación del expediente de alteración de términos municipales de los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid.

En la misma se indican los antecedentes y justificaciones de aplicación al acuerdo de modificación de los términos municipales y se indica que, queda acreditado en el expediente que concurren los supuestos recogidos en los apartados b) y c) del artículo 5 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio; así como lo dispuesto en los apartados b) y c) del artículo 5 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y consta emitido informe técnico sobre la propuesta de alteración de los términos municipales de Madrid y Rivas-Vaciamadrid emitido, con fecha 20 de agosto de 2024, por el Centro Regional de Información Cartográfica, Subdirección General de Estudios Territoriales y Cartografía Dirección

General de Urbanismo, Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid.

En su virtud y, considerado el informe-propuesta del Área de Asistencia Jurídica, Letrada y Régimen Jurídico Local, de fecha 11 de abril de 2025, resuelve iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid (expediente núm. 135-2022-00627) y Rivas-Vaciamadrid (expediente núm. 18307/2024), precisando que la duración máxima del procedimiento no sería superior a un año, y los efectos del silencio administrativo serán desestimatorios.

Conjuntamente, se acordó la suspensión de la tramitación del referido expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y solicitar informe de la administración que ejerza la tutela financiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, esto es, a la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda.

Igualmente se acordó:

- Solicitar dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 5.3.f) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

- Iniciar el trámite de audiencia por plazo de un mes a los municipios interesados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Someter el expediente de alteración de términos municipales de los Ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid a información pública por el plazo de un mes, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.1.c) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, publicando el texto íntegro de la Resolución de incoación de inicio y suspensión del expediente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

- Notificar la Resolución a los ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid, así como a las administraciones públicas y organismos competentes por razón de la materia, en concreto, al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, al Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, al Servicio de Información Cartográfica del Centro Regional de Información Cartográfica de la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, y finalmente, a la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda.

- Notificar la resolución al comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana.

5.- Solicitud dirigida a la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales; a la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial; a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y al Ministerio de Hacienda, de 16 de abril de 2025, relativa a la emisión del de informe preceptivo a la administración que ejerce la tutela financiera, en relación a la tramitación del expediente de alteración de términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid.

6.- Justificante de la solicitud del informe en el registro de la Administración que ejerce la tutela financiera, de fecha 21 de abril de 2025.

7.- Contestación de la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda, con fecha de 29 de abril de 2025, interesando la conveniencia de que se les remitiera el expediente completo, incluyendo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

8.- Publicación en el BOCM, de 13 de mayo de 2025, de sometimiento al trámite de información pública del expediente de alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid, acordada por resolución de 25 de abril de 2025, de la Dirección General de Reequilibrio Territorial de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

9.- Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprobaría la alteración de los términos municipales.

El oficio de remisión precisa que, en el mismo se contienen determinadas fechas pendientes de concretar, al referirse a los tramites aun no desarrollados y que, no es posible solicitar el informe a la Administración que ejerce la tutela financiera hasta que se haya emitido el dictamen de este órgano, según se indica en la comunicación de fecha 30 de abril de 2025 de la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f).f de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que *ad litteram* dispone: “la Comisión Jurídica Asesora Consultivo deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] f) Creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales”, y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (en adelante ROFCJA).

El expediente sometido a la consideración de esta Comisión tiene por objeto, como ha quedado suficientemente reflejado en los antecedentes fácticos, la alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid, a consecuencia de lo dispuesto en el Pacto Regional por la Cañada Real Galiana y las necesidades adicionales derivadas del mismo.

Con carácter previo, es necesario determinar el régimen jurídico aplicable al asunto sometido a dictamen de esta Comisión.

De conformidad con el artículo 148.1. 2ª de la Constitución Española, “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”. Por su parte, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 26.1.2. que la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en la “creación

o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto”.

Además, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone en su artículo 13.1 –en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local- que *“la creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.*

Asimismo, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, contempla la posibilidad de que se alteren los términos municipales, en los artículos 3, 7 y 8. En el primero de ellos define los distintos tipos de alteración de términos municipales y, en concreto, en su apartado 1.d): *“la segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe”.* El artículo 7 exige para que pueda realizarse la segregación de parte de un territorio para agregarlo a otro que concurra alguna de las causas señaladas en los apartados b) y c) del artículo 5; esto es, cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Por su parte, el apartado 1 del artículo 8 impone unas limitaciones a las

operaciones de segregación de parte de un municipio, prohibiendo tal alteración cuando no se reúnan las condiciones previstas en el artículo 13.2 LRBRL (que sean núcleos de población territorialmente diferenciados, que cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y que no sufran disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados) y cuando se trate de segregar un núcleo de población que *“se halle unido por calle o zona urbana a otro del Municipio originario”*. Según el apartado 2 del mismo precepto, *“en los supuestos de segregación parcial de un término municipal, conjuntamente con la división del territorio se hará la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar”*. Finalmente, el artículo 9 TRLRL establece el procedimiento para la alteración de los términos municipales.

Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LALCM) dentro del capítulo II denominado *“del territorio”* regula las formas de alteración de los términos municipales (artículo 11), los límites a estas alteraciones (artículo 12), la agregación (artículo 14) y el procedimiento de alteración (artículo 16).

SEGUNDA.- Según lo expuesto, el procedimiento de alteración de términos municipales se encuentra regulado en el artículo 13 LRBRL, el artículo 9 TRLRL y, en la Comunidad de Madrid, por el artículo 16 LALCM.

Según el artículo 13 LRBRL:

“La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso

audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.

Por su parte, el artículo 16 LALCM dispone:

“1. La alteración de términos municipales se ajustará al siguiente procedimiento:

a) El acuerdo de iniciación corresponde a la Comunidad de Madrid, por iniciativa propia o a instancia de los Municipios.

b) Los Municipios afectados aportarán al expediente el acuerdo al que, en su caso, hubiesen llegado, o se realizarán los informes técnicos, jurídicos y económico-financieros sobre la idoneidad, viabilidad y oportunidad de la alteración propuesta, incorporándose al expediente la documentación reglamentariamente exigida.

c) Completado el expediente, se someterá a información pública por el plazo de un mes.

d) Los Municipios afectados aprobarán inicialmente la alteración de términos municipales con la mayoría exigida por la legislación básica estatal y lo remitirán a la Consejería competente en materia de régimen local.

e) La Consejería competente en materia de Administración Local comunicará el expediente a la Administración del Estado y solicitará dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, al órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid.

f) La resolución definitiva del procedimiento se realizará por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

g) Aprobada la alteración de términos municipales, se comunicará al Registro Estatal de Entidades Locales y se anotará en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid.

h) La duración máxima del procedimiento no será superior a un año, y los efectos del silencio administrativo serán desestimatorios”.

En el caso que nos ocupa, el expediente se inicia a solicitud de los municipios interesados en obtener la alteración territorial de sus términos municipales: Madrid y Rivas Vaciamadrid, previa firma el 30 de enero de 2019, de un Protocolo General de Actuación para la determinación de sus términos municipales y para la protección del territorio, previo al cambio de los límites municipales.

La propuesta se encuentra ratificada por acuerdo plenario de ambas corporaciones municipales.

Consta igualmente, la publicación en el BOCM, de 13 de mayo de 2025, del sometimiento al trámite de información pública del expediente de alteración de los términos municipales de los ayuntamientos de Madrid y Rivas-Vaciamadrid. No consta la emisión de alegaciones de oposición, si bien ese extremo deberá certificarse en este expediente.

Con anterioridad a ese momento, se dirigió solicitud a la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales; a la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial; a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y al Ministerio de Hacienda, con fecha de 16 de abril de 2025, al objeto de recabar la emisión del informe preceptivo

correspondiente a la administración que ejerce la tutela financiera, en relación a la tramitación de este expediente.

Consta el correspondiente justificante de entrada de la solicitud del informe en el registro de la administración que ejerce la tutela financiera, con fecha 21 de abril de 2025 y la contestación efectuada por la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda, con fecha de 29 de abril de 2025, manifestando la conveniencia de que se les remitiera con anterioridad a su informe, el expediente completo, incluyendo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Con carácter general esta Comisión Jurídica Asesora viene manteniendo que la emisión de sus dictámenes, en los casos en que resulten preceptivos, se producirá cuando el expediente se haya desarrollado en su totalidad y todos sus trámites se encuentran oportunamente documentados, para así permitirle efectuar una evaluación legal, fundamentada y completa, sobre el asunto analizado.

No obstante, en este caso, la letra e) del artículo 16 LALCM, no indica que la comunicación del expediente a la Administración del Estado deba efectuarse con anterioridad a la solicitud del dictamen de esta Comisión y la LBRL, dispone en su artículo 13.1 que la alteración de términos municipales, requerirá en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera y, en cuanto al orden, precisa *“simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la Administración General del Estado”*.

Sea como fuere, en este expediente, la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda, ha expresado la conveniencia de que el presente dictamen se emitiera con anterioridad.

Así pues, en ese estado del procedimiento, se ha solicitado el dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, como órgano superior consultivo de la Comunidad de Madrid y, por tanto, el mismo se emite sin perjuicio de las eventuales modificaciones de la propuesta que pudieran derivarse del informe de la Administración General del Estado, que ejerce la tutela financiera, advirtiéndole de que, si se produjeran cambios de entidad, la propuesta debería someterse nuevamente al dictamen de este superior órgano consultivo.

En cualquier caso, la resolución definitiva del expediente que nos ocupa corresponde a la Comunidad de Madrid, en virtud de la competencia asumida estatutariamente en materia de Régimen Local (art. 26.1.2 del Estatuto de Autonomía), debiendo adoptar dicha resolución la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

Una vez aprobado, debe comunicarse a la Administración General del Estado, en concreto, al Registro Estatal de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La correspondiente propuesta de decreto del Consejo de Gobierno, en este caso, se nos remite por el director general de Reequilibrio Territorial de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Según el artículo 12.1 LALCM, las alteraciones de términos municipales se orientarán al establecimiento de una adecuada dimensión territorial de los municipios o para mejorar su capacidad económica y de gestión de los asuntos públicos locales. En el apartado 3

del mismo precepto se dispone que no procederá la alteración de términos municipales si no se garantiza en el oportuno expediente que, tras la misma, los municipios afectados dispondrán de los recursos ordinarios suficientes para la adecuada prestación de los servicios mínimos obligatorios previstos en la legislación estatal básica.

Rige, por tanto, en la alteración de los términos municipales el principio de racionalidad y eficacia en la gestión administrativa.

Las solicitudes de los ayuntamientos afectados vienen siendo consecuencia de lo dispuesto en el Pacto Regional por la Cañada Real Galiana, suscrito el 17 de mayo de 2017 por los grupos políticos con representación en la Asamblea de Madrid, la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de Madrid, Rivas-Vaciamadrid y Coslada.

Además, en sus aspectos más concretos, la propuesta materializa las previsiones del Protocolo General de Actuación para la determinación de sus términos municipales y para la protección del territorio, previo al cambio de los límites municipales, suscrito el 30 de enero de 2019, por el Ayuntamiento de Madrid y el de Rivas-Vaciamadrid.

En ese protocolo ya se establecían los motivos que justificaban la alteración, basados en la necesidad de racionalización de la ordenación territorial y su mejor integración en los núcleos urbanos de ambos municipios y, en especial, en la optimización de la prestación de servicios públicos, para poder establecer políticas más efectivas de integración social y lucha contra la pobreza, actuando sobre las condiciones de precariedad y seguridad de los ciudadanos del asentamiento.

Las justificaciones aludidas se recogen en la parte expositiva de la propuesta del acuerdo del consejo de gobierno, si bien no se alude a que durante la tramitación del expediente, surgió la necesidad de replantear

los términos iniciales de la propuesta, mediante la incorporación de nuevos suelos pertenecientes al municipio de Madrid situados al sur de la Autovía A-III, a fin de poder reubicar dotaciones municipales que en el anterior planeamiento se encontraban situadas en suelo objeto de permuta, en particular el suelo previsto para un nuevo cementerio que, como consecuencia de la redelimitación, pasaría a quedar dentro del término municipal de Madrid y hubo de relocalizar dentro del municipio de Rivas Vaciamadrid, en otra parcela municipal que, requeriría de un suelo adicional de Madrid para construir un nuevo acceso a la vía de servicio de la A-3.

Este último condicionante, también convendría referirlo -siquiera someramente- en la parte expositiva del proyecto de decreto.

De conformidad con el artículo 14 LALCM, la segregación de parte del término de un municipio para agregarlo en el de otro municipio podrá producirse cuando un núcleo de población territorialmente diferenciado de aquél en donde radica la capitalidad del municipio se confunda con un núcleo de población del municipio al que se agregaría, y se mejore la prestación de servicios a los vecinos afectados por la agregación.

Por su parte, el artículo 18 LALCM se refiere al procedimiento de deslinde y amojonamiento y dispone que *“igual o similar procedimiento se aplicará a los supuestos de rectificación de límites territoriales entre municipios, para corregir o evitar disfuncionalidades territoriales que no afecten a núcleos de población”*.

De acuerdo con la propuesta del decreto remitido, el expediente presentado por los ayuntamientos de Madrid y Rivas Vaciamadrid puede considerarse como un expediente mixto entre las figuras jurídicas de segregación y deslinde, adecuando la delimitación entre ambos municipios a la frontera geográfica de facto que supone la autopista M-50, entre la carretera M-823 y la autovía A-3, subsanando así los

problemas originados por la falta de continuidad física entre los núcleos urbanos principales y los terrenos ubicados en los márgenes opuestos del trazado de la autopista. En lo relativo a los terrenos situados en el margen sur de la A3, se incorpora a la propuesta atendiendo a las necesidades planteadas en la solicitud del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid y al levantamiento topográfico de linderos de las parcelas afectas realizado por el Ayuntamiento de Madrid entre el 21 y el 23 de noviembre de 2021.

Por lo demás, el criterio actual del Instituto Geográfico Nacional es que, si las nuevas actas que se aprueben incluyen relación de coordenadas de todo el tramo acordado, como ocurre en este caso, no es necesario replantear mojones en el terreno, aceptando como válidas a todos los efectos las coordenadas obtenidas de las ortofotografías del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), no siendo necesarias, por tanto, visitas de las comisiones al terreno.

Así las cosas, considera esta Comisión Jurídica Asesora que existen razones suficientes para justificar la alteración municipal propuesta y que consta en el expediente remitido la incorporación de los informes de carácter jurídico, económico-financiero y técnico, de los dos ayuntamientos solicitantes, en cuanto a las infraestructuras y servicios, así como el emitido por el Centro Regional de Información Cartográfica, Subdirección General de Estudios Territoriales y Cartografía Dirección General de Urbanismo, Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, por lo que, a salvo de la incorporación del informe favorable de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda, en cuanto unidad administrativa de la Administración General del Estado, a la que corresponde la tutela financiera, esta Comisión Jurídica Asesora coincide con la Administración instructora en la apreciación del cumplimiento de

todos los requisitos precisos para que haya lugar a la alteración de términos municipales propuesta.

Además de completar la justificación de la alteración en el punto II de la parte expositiva de la propuesta de decreto remitida, según lo ya indicado; deberá precisarse en su último párrafo que la aplicación de los requerimientos de las letras b) y c) del artículo 5 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en este caso se debe a la remisión que efectúa a los mismos el artículo 7 de la misma norma, que se refiere a la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe.

Conforme a lo indicado en el artículo 16 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, la resolución definitiva del procedimiento se realizará por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Aprobada la alteración de términos municipales, se comunicará al Registro Estatal de Entidades Locales y se anotará en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las indicaciones efectuadas, ninguna de ellas de carácter esencial y a salvo de la incorporación del informe favorable de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de

Hacienda, se dictamina favorablemente el proyecto de decreto por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Madrid y Rivas Vaciamadrid, ambos de la Comunidad de Madrid, mediante segregaciones y agregaciones recíprocas.

Madrid, a 29 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 410/25

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Administración
Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid